

USTAVNA UREDITEV IN (NE)USTANOVITEV POKRAJIN V SLOVENIJI

Domen Končan,

*magister prava, doktor pravnih znanosti, sekretar in sodelavec Inštituta za
ustavno pravo, Ljubljana*

1. UVOD*

Prispevek obravnava problematiko pokrajin v Sloveniji prek petih vsebinsko povezanih vsebinskih sklopov v zvezi z ustavnim razvojem pokrajin, značilnostmi ustavne ureditve pokrajin, zakonsko ureditvijo pokrajin in nazadnje ustanovitvijo pokrajin kot ustavno obveznostjo. Cilji prispevka so analizirati razvoj in značilnosti ustavne ureditve pokrajin v Sloveniji, ugotoviti, ali je ustanovitev pokrajin v Sloveniji obvezna, kdo ima to dolžnost, če obstaja, in kako, če sploh, se lahko sankcionira kršitev te obveznosti. Teorija lokalne samouprave v Sloveniji se večinsko zavzema za dvostopenjsko lokalno samoupravo,¹ pri tem pa umanjka celovita analiza, kakšne so s tem povezane ustavnopravne implikacije oziroma zahteve po izvedenih ustavnih spremembah leta 2006. Dejstvo, da v Sloveniji še po toliko letih ni pokrajin, je v splošni javnosti in politični sferi potisnjeno nekje v ozadje in je redko v ospredju razprav o prihodnosti države, kar je problematično, saj, kot bo ugotovil prispevek, neustanovitev pokrajin pomeni ustavne kršitve, ki jih v pravni državi, kot je Slovenija, ne bi smeli dopuščati. Čeprav nam že pravni občutek govori, da Ustavno sodi-

* Prispevek je pripravljen na podlagi ustnega nastopa na posvetu Spreminjanje ustave, ki je potekal 22. februarja 2023 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani ob desetletnici delovanja Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana.

¹ Naj naštejemo samo nekatere primere: S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 259–260; J. Šmidochnik, nav. delo (2006); C. Ribičič, nav. delo (2010); z različnih vidikov tudi Boštjan Brezovnik, Borut Holcman in Gorazd Trpin (ur.): Pokrajine v Sloveniji, Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor 2020, <<http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/69>> (2. 3. 2023).

šče ne more narediti ničesar v zvezi z neustanovljenimi pokrajinami, v teoriji manjka analiza te (ne)možnosti.

2. USTAVNI RAZVOJ POKRAJIN

Ustava na svojem začetku v splošnih določbah poudarja, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava.² Odkar je bila sprejeta leta 1991, Ustava določa, da lokalno samoupravo uresničujejo prebivalci Slovenije v občinah in drugih lokalnih skupnostih, kar naj bi bil odraz decentralizacije oblasti, ki je v Evropi splošno razširjena paradigma za uspešno delovanje in razvoj držav.³ Kljub temu se v več kot tridesetih letih od njenega sprejema do zdaj lokalna samouprava dejansko ni uresničevala drugače kot v občinah, katerih število je čez leta naraslo na 212. To pomeni, da je primarna raven lokalne samouprave v Sloveniji precej razraščena, sekundarna raven, ki jo pozna večina evropskih držav, pa je ostala povsem neuresničen ideal (vsaj določenega dela) politike, stroke in civilne družbe. Čeprav je bilo v preteklosti nešteto poskusov, da bi pokrajine zaživele, se regionalizacija Slovenije do zdaj ni uresničila zaradi pomanjkanja predvsem političnega soglasja na državni ravni. Razdrobljenost občin in njihova nemoč v razmerju do centralne državne oblasti vsekakor ne bi bili tako očitni oziroma hudi, če bi se ustanovilo pokrajine. Glede na to, kakšne so pristojnosti občin, je odsotnost pokrajin nesprejemljiva, zaradi česar je država kljub jasnim ustavnim določbam o pokrajinah ostala dejansko znatno centralistično vodena oziroma organizirana.

Občine so samoupravne lokalne skupnosti, katerih območja lahko obsegajo neko naselje ali tudi več naselij, ki jih družijo skupne potrebe in interesi prebivalcev, pri čemer se občine lahko ustanovijo z zakonom na podlagi predhodnega referendumu.⁴ Poleg občin so bile z novo sprejeto ustavno ureditvijo po nastanku samostojne in neodvisne države Slovenije uvedene v ustavni red tako imenovane širše samoupravne lokalne skupnosti, ki so pomenile možnost posebne pravne oblike svobodnega povezovanja občin kot temeljnih celic lokalne samouprave v širše samoupravne entitete kot drugo raven lokalne samouprave. Vendar niti ustavna niti zakonodajna ureditev lokalne samouprave v preteklosti nista natančneje tipizirali (opredelili) vseh možnih oblik širših samoupravnih lokalnih skupnosti razen pokrajin. Poosamosvojitvena ustavna ureditev je do leta 2006 določala, da so se lahko občine samostojno odlo-

² Člen 9 Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – Z90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava).

³ Člen 138 Ustave.

⁴ Člen 139 Ustave.

čale o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, pri čemer so bile primeroma omenjene samo pokrajine kot take možne skupnosti. Morebitno povezovanje po tej ustavni ureditvi je moralo temeljiti na interesu skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena. Ustava je še določala, da je lahko država skladno s sporazumom s širšimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi nanje prenesla določene zadeve iz pristojnosti države v njihovo izvirno pristojnost, pri čemer se je določila udeležba teh lokalnih skupnosti pri predlaganju in izvrševanju določenih zadev iz državne pristojnosti. Tak prenos pristojnosti je moral biti podrobneje zakonsko urejen z načeli in merili za prenos pristojnosti.⁵ Ustava je določala, da je lahko država po predhodnem soglasju širše samoupravne lokalne skupnosti prenesla z zakonom na to skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, in sicer pod pogojem, da so se za ta namen namenila potrebna sredstva.⁶

Ustavna ureditev širših samoupravnih skupnosti v luči pokrajin je bila neustrezna predvsem zaradi elementa njihovega prostovoljnega povezovanja in ker pokrajine, tudi če bi se jih ustanavljalo, niso bile nujno realnost na celotnem ozemlju države, temveč kvečjemu samo na tistem delu ozemlja države, kjer so se občine same odločile za pokrajinsko povezovanje zaradi skupnih interesov. Ustanovitev pokrajin torej ni bila zamišljena kot sistemska rešitev za zmanjšanje centralizacije in skladen regionalni razvoj države, temveč rešitev za zadovoljenje skupnih interesov nekaterih občin. Ustavna ureditev tako v državi ni vzpostavila dveh ravni lokalne samouprave, ki bi decentralizirala državo, temveč je – prav nasprotno – ta proces oteževala.⁷ S tem ko je ustavna ureditev ustanavljanje pokrajin vezala na odločitve posameznih občin, je pomenilo, da njihova tvorba ni bila odvisna od širšega (državnega), temveč ožjega (lokalnega) konsenza. Ustavna ureditev pokrajin je pravzaprav zavirala njihovo sistemsko uresničitev v Sloveniji, zaradi česar lahko utemeljeno ugibamo, da ustavodajalec v resnici sploh ni želel učinkovito izvedene druge ravni lokalne samouprave. Da je bila ustanovitev pokrajin odvisna samo od interesa posameznih občin, je bilo napačno izhodišče, ker njihova ustanovitev ni samo vprašanje lokalnih interesov, temveč prav tako širšega interesa zaradi razlogov, kot bodo navedeni v nadaljevanju. Ob osamosvojitvi, ko je bila država še nova, je lahko bil pomislek proti obveznim pokrajinam nevarnost separatističnih silnic (primer Istre), čezmerna oslabitev moči centralne oblasti in neenotnost

⁵ Člen 143 Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I).

⁶ Drugi odstavek 140. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I).

⁷ Na to se je jasno opozarjalo tudi v ustavnorevizijemskem postopku. Glej Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, 31. marec 2006, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a53b460eab32370fe5dd34b69331360d1b011a7cf2e49b60785d812198b3e83c>> (11. 1. 2023), str. 2–3.

države.⁸ V literaturi lahko zasledimo še precej ostrejšo kritiko ustavne ureditve, ki je veljala do leta 2006. Tako naj ne bi bila težava zlasti v prostovoljnosti združevanja, temveč tudi v tem, da širše samoupravne lokalne skupnosti sploh naj ne bi vsebovale elemente samoupravnosti; sicer pa naj bi bilo ustavno besedilo 143. člena povsem nesmiselno ter dejansko in pravno neuresničljivo, kar naj bi kazalo na to, da ustavodajalec s pokrajinami ni resno mislil.⁹

Teorija lokalne samouprave poudarja več razlogov, ki podpirajo ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Med glavnimi so, da bi se s pokrajinami uveljavila evropsko primerljiva ureditev lokalne samouprave v dveh ravneh, okrepilo čezmejno sodelovanje, decentralizirala uprava, zapolnil vmesni prostor med občinami in državo v smislu izvajanja določenih dejavnosti oziroma nalog, zagotovila skladnost regionalnega razvoja, razbremenila finančna obremenitev občin zaradi izvajanja nekaterih nalog in tudi doseglo uspešnejše kandidiranje za sredstva Evropske unije.¹⁰

Po več predhodnih neuspešnih poskusih spreminjanja Ustave¹¹ je leta 2006 ustavni zakon spremenil ustavno ureditev, ki je določala in zelo na splošno urejala prostovoljne širše samoupravne lokalne skupnosti.¹² Po tem noveliranju so pokrajine v primerjavi s prejšnjo ustavno ureditvijo bistveno pridobile na pomembnosti kot sestavni del ustavne tvarine, ki se dotika lokalne samouprave v Sloveniji. Od ustavnega zakona naprej je pokrajina kot edina možna vrsta sekundarne ravni lokalne samouprave v Sloveniji jasno opredeljena v Ustavi kot samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in nekatere zadeve regionalnega pomena, pri čemer se slednje zadeve določi z zakonom.¹³ Ustava od navedenega leta določa, da je treba pokrajine ustanoviti z zakonom. V tem zakonu se morajo določiti konstitutivni elementi pokrajin, to so njihovo ime, sedež in območje. Tak zakon sprejme Državni zbor Republike Slovenije z relativno kvalificirano večino, kar pomeni dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Ustava po novi ureditvi izrecno zahteva, da

⁸ C. Ribičič, nav. delo (2010), str. 1.

⁹ Glej več o tem v J. Šmidovnik, nav. delo (1995), str. 163–167.

¹⁰ S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 263.

¹¹ Že leta 1999 in 2005 sta skupini poslancev predlagali spremembe Ustave, leta 2001 pa Vlada Republike Slovenije. Med deležniki so bila različna nesoglasja, med drugim glede vloge občin pri ustanavljanju pokrajin in glede kvoruma za njihovo ustanovitev. Glej Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/3eea96d284bdfc9c2c99d657e58a5fc90b0078b72a2ae2ea5b1383c22ffc9c8e>> (18. 2. 2023), str. 2.

¹² Gre za Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06).

¹³ Prvi odstavek 143. člena Ustave.

mora biti v postopku za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin zagotovljeno sodelovanje občin.¹⁴ Navsezadnje je še določeno, da lahko država z zakonom na pokrajine prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, pri čemer se zahteva, da mora država za to zagotoviti potrebna sredstva.¹⁵

V povezavi z novostmi, ki so bile leta 2006 vpeljane glede pokrajin v 143. člen Ustave, je bilo treba z ustavnim zakonom uskladiti tudi dve drugi določbi Ustave.

Naprej se je uskladila določba, ki se je nanašala na naloge upravnih organov, tako da se je uvedla ureditev, po kateri lahko fizične ali pravne osebe (nedržavni subjekti) dobijo z zakonom ali na njegovi podlagi javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.¹⁶ Pred to spremembo je bilo določeno, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva in da lahko zgolj z zakonom dobijo podjetja, samoupravne skupnosti in druge organizacije ter posamezniki javno pooblastilo za opravljanje določenih funkcij državne uprave.¹⁷ Po stališču predlagatelja ustavnega zakona je bila ta ureditev pred potrebno spremembo ovira za vsak prenos upravnih nalog od države na lokalne skupnosti, torej na pokrajine in občine.¹⁸ Določbo je bilo namreč mogoče razumeti na način, da je onemogočala kakršnekoli upravne organe zunaj organizacijske strukture ministrstev, kar je bila ovira za prenos izvajanja državnih nalog na pokrajine.¹⁹

Nato se je z ustavnim zakonom uskladila še določba Ustave, ki se je nanašala na delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, tako da se je določilo le to, da lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če zagotovi za ta namen potrebna sredstva.²⁰ Pred spremembo se je ta ustavna določba nanašala še na prenos opravljanja posameznih nalog države na pokrajine in s tem povezano zahtevano financiranje, pri čemer se je prenos pogojeval tudi s predhodnim soglasjem občine oziroma pokrajine.²¹ Po stališču predlagatelja ustavnega zakona je bilo poleg seveda očitne uskladitve določbe z novo ustavno ureditvijo pokrajin tudi za občine treba odpraviti zahtevo po njihovem predhodnem soglasju, ob čemer se je jasno poudarilo načelo obveznosti državnega financiranja občin v zvezi s prenesenimi nalogami.²²

¹⁴ Drugi odstavek 143. člena Ustave.

¹⁵ Tretji odstavek 143. člena Ustave.

¹⁶ Gre za spremembo 121. člena Ustave.

¹⁷ Prvi in drugi odstavek 121. člena Ustave (Uradni list RS, št. 33/91-I).

¹⁸ Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 5.

¹⁹ R. Pirnat, nav. delo, str. 887.

²⁰ Gre za spremembo drugega odstavka 140. člena Ustave.

²¹ Drugi odstavek 140. člena Ustave (Uradni list RS, št. 33/91-I).

²² Glej opombo 18, prav tam.

Spremembe Ustave so dale možnost za večjo decentralizacijo Slovenije in uresničitev načela subsidiarnosti.²³ To načelo pa pomeni predvsem to, kot se opozarja v teoriji, da nižje ravni oblasti izvajajo vse tiste naloge, ki ne morejo biti učinkoviteje uresničevane na neposredno višjih ravneh oblasti, ter da se javne zadeve praviloma uresničujejo čim bližje prebivalstvu, pri čemer morajo biti zagotovljena sredstva za njihovo izvrševanje.²⁴

3. ZNAČILNOSTI USTAVNE UREDITVE POKRAJIN

Ustava glede pokrajin določa njihov pravni status, katere izvirne naloge na načelni ravni lahko opravljajo, postopek njihove ustanovitve in prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti z obveznostjo zagotovitve njihovega ustreznega financiranja.

V okviru Sveta Evrope je bila sprejeta Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki je bila v Sloveniji ratificirana leta 1996 in ki prinaša obveznosti za države podpisnice na področju lokalne samouprave,²⁵ ki se ne nanašajo le na občine, temveč tudi na pokrajine.²⁶ Z MELLS so se države zavezale, da bodo ravnale po določbah iz te listine, pri čemer je določeno, da načela lokalne samouprave iz listine zadevajo vse vrste lokalnih skupnosti v državi.²⁷ Zakonodajalec mora v Sloveniji pri sprejemanju pokrajinske zakonodaje upoštevati tako določbe Ustave kot tudi MELLS, v nasprotnem primeru bo lahko Ustavno sodišče ugotovilo kršitve Ustave oziroma MELLS kot mednarodne pogodbe. V času nastajanja slovenske Ustave MELLS sicer ni bila v celoti upoštevana, čeprav je takrat ta listina že obstajala. Ker je MELLS zavezujoči pravni akt v slovenskem pravnem redu, ga je treba upoštevati pri razlagi pomensko odprtih ustavnih določb o lokalni samoupravi. MELLS ne določa za državo neposredne obveznosti ustanovitve pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave, mora pa

²³ S. Vlaj, nav. delo (2011), komentar 143. člena Ustave RS, str. 1328.

²⁴ Glej podrobneje o tem v S. Vlaj, nav. delo (2011), komentar 9. člena Ustave RS, str. 148–149.

²⁵ Ustava v 8. členu določa: »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.« Z ratifikacijo in objavo postanejo mednarodne pogodbe takoj del notranjega prava in postanejo zavezujoče ter (ne)posredno uporabljive. Odločba Ustavnega sodišča RSU-I-312/08 z dne 20. maja 2010, točka 24: »Pri pravni ureditvi lokalne samouprave se je Slovenija zavezala upoštevati temeljna načela evropske lokalne samouprave, ki izhajajo iz MELLS.« Glej tudi drugi odstavek 153. člena Ustave.

²⁶ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

²⁷ MELLS, 1. in 13. člen.

kljub temu pri njihovem urejanju upoštevati načela, ki izhajajo iz MELLs, če se država sama odloči za dvonivojsko lokalno samoupravo.

V ustavnem redu sta določeni dve ravni lokalne samouprave v Sloveniji, ki naj skupno kot množica občin in pokrajin obvezno obsegata ozemlje celotne države. Prva raven so občine, druga pa pokrajine. Čeprav je njihovo delovanje lahko medsebojno prepleteno (na primer skozi pokrajinski organ Svet občin, v katerem bi lahko bili združeni župani občin z ozemlja pokrajine), je še vedno povsem avtonomno v smislu izvajanja lokalne samouprave v okviru danih pristojnosti. Kot avtonomne ostanejo pokrajine prav tako v odnosu do države pri izvajanju državnih nalog, je pa kljub temu upravičeno, da lahko država opravlja vsaj s tem povezan nadzor.²⁸ Pokrajine so kot širša oblika organizacije lokalne samouprave v primerjavi z občinami po sami logiki stvari po pojavnosti vedno številčno manjše, ker so njihova območja (ozemlja) zaokrožene širše zemljepisne enote, ki jih povezujejo določeni sistemi in interesi (gospodarski, zgodovinski, naravni, kulturni itd.), pri čemer so v območje vsake od pokrajin zajeta celotna posamezna območja izjemoma ene ali običajno več občin v državi.²⁹ Število pokrajin se izkaže kot eno bistvenih vprašanj pri njihovem sistemskem ustanavljanju, ker je od tega števila odvisna ozemeljska velikost posameznih pokrajin, število prebivalcev pokrajine, višina pokrajinskih dohodkov in stroškov ter njihova porazdelitev, potem tudi potrebe prebivalstva in drugi dejavniki. Kot smo pri nas doživeli v preteklosti pri neuspešnih poskusih ustanavljanja pokrajin, je lahko poleg območja pokrajine in njenega sedeža v praksi predmet spora tudi določitev njenega imena. V vseh teh primerih sporov pa ne gre samo za pravna vprašanja, temveč tudi za vprašanja prestiža in za proces preverjanja identifikacije prebivalstva s konstitutivnimi prvinami pokrajin.

Če občine opravljajo tiste lokalne naloge, ki zagotavljajo temeljne pogoje za delo in življenje njihovih prebivalcev, potem naj pokrajine, kot se opozarja, opravljajo tiste lokalne naloge, ki presegajo zmogljivosti občin, in naloge, ki so regionalnega ali državnega pomena, s čimer se zagotavlja skladen regijski razvoj države.³⁰ Naloge pokrajin, ki jih izvaja pokrajina kot pravna oseba javnega prava, lahko na podlagi Ustave razdelimo na izvirne in prenesene. Med izvirne naloge spadajo lokalne zadeve širšega pomena (na primer zagotavljanje javnih

²⁸ Na to opozarja tudi Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, str. 3.

²⁹ Glej 2. člen Predloga zakona o ustanovitvi pokrajin, št. 003-03-1/2022/15, 7. julij 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/5d822b92f00d9163dfb657d03feb4fe6ec1c6e4443a077dc03b077cea8445724>> (12. 1. 2023), str. 61.

³⁰ Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, str. 2.

služb)³¹ in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena (na primer zagotovitev sredstev za graditev neprofitnih stanovanj, zemljiška politika regionalnega pomena, program razvoja visokega šolstva regionalnega pomena),³² med prenesene naloge pa spadajo z zakonom prenesene posamezne naloge iz državne pristojnosti (na primer inšpekcijski nadzor). Izvirne pokrajinske naloge so za pokrajine nujna in temeljna značilnost, ki jih funkcionalno osmisli. Brez njih pokrajine izgubijo svoj pomen kot sredstvo za regionalizacijo države. Pri prenesenih nalogah je njihov prenos izvajanja iz države na pokrajine izbiran, kar pomeni, da je v domeni države, da se na podlagi strokovno utemeljenih razlogov sama odloči, ali bo prišlo do prenosa izvrševanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na pokrajine. Za prenesene naloge se od države izrecno zahteva, da se morajo pokrajinam za opravljanje takih nalog zagotoviti posebna sredstva, s čimer se zagotavlja, da pokrajine lastnih virov financiranja za opravljanje svojih izvirnih nalog (na primer prihodkov od dohodnine, če so namenjeni za izvajanje pokrajinskega proračuna) ne porabijo za stroške opravljanja prenesenih nalog države, zaradi česar bi se potem poseglo v zmožnost izvrševanja izvirnih pokrajinskih nalog. Zakonodajalec mora tudi obvezno razmejiti naloge med državo, pokrajinami in občinami tako, da je pristojnost posameznega organa jasno razvidna tako prebivalcem kot samim organom.³³

Kot izhaja iz MELLIS, morajo imeti pokrajinske oblasti v okviru zakona svobodo pri delovanju, ko gre za stvari, ki niso izključene iz njihove pristojnosti ozi-

³¹ Predlog zakona o pokrajinah, št. 00701-9/2007/11, EVA 2005-1536-0019, Ljubljana, 24. maj 2007, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/3ed0a337e7deb7aeb3038e8a59c111e15c33a791b801ba7a3c35bd0e00564a39>> (30. 1. 2023), str. 3, ki sicer ni bil nikoli sprejet, je podal tako opredelitev: »Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je generalno pristojna pokrajina že na podlagi ustave. Po vsebini pa so lokalne zadeve širšega pomena zlasti na področjih zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter nalog, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, torej ali občin ali pokrajine, so pa po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena ker so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. Pogosto se te naloge ne izvajajo, ker po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca, ali pa jih izvajajo le mestne in nekatere večje občine. V skladu s to ugotovitvijo bo treba to vrsto nalog pokrajin določiti z zakonom, s katerim bodo razmejene naloge pokrajin od nalog občin. Zaradi velike raznolikosti nalog in glede na zelo različne zmožnosti občin, predvsem mestnih občin, pa bo treba pokrajinam prepustiti, da posamezne naloge širšega pomena ob upoštevanju interesov občin in svojega prebivalstva opredelijo kot svoje naloge s svojimi predpisi.«

³² Prav tam, str. 3: »Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so vmesnega – regionalnega pomena. Predlog zakona [o pokrajinah] [...] opredeljuje področja, na katerih bodo [...] s posebnimi zakoni za posamezna področja javnih nalog, ali z enim takšnim zakonom, določene konkretne pristojnosti pokrajin.«

³³ Primerjaj Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-98/95 z dne 11. julija 1996, točka 14.

roma niso v pristojnost druge oblasti.³⁴ Določa pa MELLs tudi merilo, kdo naj izvaja naloge: javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljano najbližje, druge oblasti pa, če je to utemeljeno z obsegom in naravo nalog ter z učinkovitostjo in gospodarnostjo (načelo subsidiarnosti).³⁵ To merilo je treba obvezno upoštevati pri določanju pristojnosti oziroma nalog pokrajin. Pooblastila pokrajinskih oblasti morajo načeloma biti izključna in polna, omeji oziroma poseže vanje pa lahko druga oblast samo, če tako določa zakon.³⁶ Pri izvajanju prenesenih nalog mora biti pokrajinskim oblastem, kolikor je možno, prepuščena svoboda glede prilagoditve njihovega izvajanja krajevnim razmeram.³⁷ Po MELLs se mora upravni nadzor nad dejavnostmi pokrajinskih oblasti izvajati v skladu z načelom ustavnosti in zakonitosti.³⁸ Ta nadzor je namenjen načeloma temu, da se zagotavlja skladnost delovanja pokrajinskih oblasti z zakoni in ustavo, oblasti višje ravni pa lahko izvajajo upravni nadzor prav tako v zvezi s primernostjo izvajanja prenesenih nalog.³⁹ MELLs zahteva zagotovitev ustreznih lastnih finančnih virov pokrajinam, česar Ustava ne določa, razen glede prenesenih nalog, kar je očitna pomanjkljivost.⁴⁰ Finančni viri morajo biti po MELLs v sorazmerju z nalogami pokrajin, pri čemer je vsaj del virov iz davkov in prispevkov, katerih višino določijo pokrajine same v okviru zakona.⁴¹ Za finančno šibkejšje pokrajine je treba uvesti finančno izravnano ali druge ustrezne ukrepe zaradi neenake porazdelitve virov in bremen.⁴²

Ustava določa, da je lahko akt o ustanovitvi pokrajin sprejet zgolj v formalni obliki zakona, kar pomeni, da je za njegov sprejem pristojen Državni zbor kot zakonodajni organ, pri čemer je zakonodajna pristojnost za tak zakon tudi posebej določena v drugem odstavku 143. člena Ustave. Ustava ne določa specialnejše ureditve, kdo vse je lahko predlagatelj zakona, s katerim se ustanavljajo pokrajine. Zato lahko po splošnih ustavnih normah, ki določajo nosilce zakonodajne iniciative, vložijo predlog zakona o ustanovitvi pokrajin Vlada, vsak poslanec, najmanj pet tisoč volivcev in Državni svet Republike Slovenije.⁴³ Z Ustavo je določena tudi obligatorna materija zakona pri ustanavljanju pokrajin, zato ker se morajo v zakonu kot ustanovitvenem aktu pokrajin obvezno

³⁴ Drugi odstavek 4. člena MELLs.

³⁵ Tretji odstavek 4. člena MELLs.

³⁶ Četrty odstavek 4. člena MELLs.

³⁷ Peti odstavek 4. člena MELLs.

³⁸ Prvi odstavek 8. člena MELLs.

³⁹ Drugi odstavek 8. člena MELLs.

⁴⁰ Prvi odstavek 9. člena MELLs.

⁴¹ Drugi in tretji odstavek 9. člena MELLs.

⁴² Peti odstavek 9. člena MELLs.

⁴³ Člen 88 in prva alineja prvega odstavka 97. člena Ustave.

določiti ime, sedež in območje posameznih pokrajin. Po ustavni ureditvi Državni zbor sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, razen če ni z Ustavo ali zakonom izrecno določena drugačna večina.⁴⁴ Ustava glede pokrajin predpisuje, da mora sprejeti Državni zbor le zakon o ustanovitvi pokrajin z zahtevnejšo večino, in sicer z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, kar pomeni, da se samo za ustanovitev pokrajin zahteva širše soglasje poslancev, to je enako kot na primer pri zakonski ureditvi referendumu⁴⁵ ali sprejetju poslovnika Državnega zbora.⁴⁶ S tem zahtevanim konsenzom, ki ga v politični realnosti ni lahko doseči, se zagotovi širše politično soglasje in s tem večja družbena legitimnost odločitve ter večja zakonodajna stabilnost sprejete zakonske ureditve. Dejstvo pa je, da se s tako strožjo večino po drugi strani pravzaprav zmanjšuje možnost izvršitve obveznosti ustanovitve pokrajin. Ustava je podlaga za nadaljnje zakonsko urejanje vprašanj, ki so vezana na delovanje pokrajin, vendar za sprejem teh zakonov ni določena posebna ureditev, ki bi odstopala od splošne ustavne ureditve, ki za sprejem zakona zahteva relativno navadno večino glasov poslancev. Ustanovitev pokrajin zahteva rešitev več vprašanj prek nadaljnjega zakonskega urejanja, kot so: način financiranja pokrajin, postopek za ustanovitev oziroma spreminjanje pokrajin, organi pokrajin, način in izvedba volitev organov, funkcionarji pokrajin, naloge pokrajin, sodelovanje in odnos z različnimi deležniki, pokrajinska uprava in tako dalje. Najbolj smiselno bi bilo sprejeti sveženj zakonov, ki bi urejal vsak svoje področje glede vprašanj, ki se nanašajo na pokrajine, na primer zakon o financiranju pokrajin, zakon o volitvah v pokrajinah in volilnih enotah, zakon o pokrajinah, zakon o ustanovitvi pokrajin in zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin. To se je v preteklosti pri pripravi nekaterih neuspešnih zakonodajnih predlogov v zvezi s pokrajinam že upoštevalo. Posamezne naloge pokrajin se bodo morale nomotehnično določati s spremembami že veljavnih področnih zakonov, v katere se bo umestilo pokrajine kot pristojne organe za izvrševanje določenih konkretnih nalog.

Občine po letu 2006 niso več ključen dejavnik pri nastajanju pokrajin, temveč je njihov nastanek odvisen od volje zakonodajalca. Kljub temu se mora v zakonodajnem postopku za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin na podlagi Ustave obvezno zagotoviti sodelovanje vseh slovenskih občin, kar pomeni, da če se ne bo izpolnila obveznost takega sodelovanja, bo nastala formalna protiustavnosti zakona, ki jo bo lahko na koncu ugotovilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v postopku za oceno ustavnosti uveljavljenega zakona. Prizadeta občina, ki ji ne bi bila zagotovljena pravica do sodelovanja, bi morebiti lahko

⁴⁴ Člen 86 Ustave.

⁴⁵ Peti odstavek 90. člena Ustave.

⁴⁶ Glej 94. člen Ustave.

vložila zahtevo za presojo ustavnosti formalno spornega zakona pri Ustavnem sodišču, ker bi se s to kršitvijo lahko poseglo v ustavni položaj in pravico lokalne skupnosti do sodelovanja v zakonodajnem postopku glede ustanavljanja pokrajin.⁴⁷ Vprašanje je, kako strogo bi potem Ustavno sodišče presojalo pravico do sodelovanja. Ali bi bilo dovolj za kršitev Ustave, da bi se že eni sami občini odtegnila možnost sodelovanja? Glede na posledice ustanovitve pokrajin na prav vsako od občin v Sloveniji bi morale Ustavno sodišče to pravico razlagati strogo, zato bi moral biti odgovor na to vprašanje pritrdilen.

Ustavno sodišče ima sicer pristojnost, da takrat, ko odloča o skladnosti zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, lahko odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti.⁴⁸ V ustavnosodni praksi se je uveljavilo zelo ozko in v teoriji sicer precej kritizirano stališče,⁴⁹ da na formalno skladnost zakona z Ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, temveč samo kršitev tistih pravil, ki so določena v Ustavi in ne recimo v poslovniku Državnega zbora.⁵⁰ Ustavno sodišče lahko poleg tega ugotavlja zgolj formalno (postopkovno) protiustavnost zakona, ne da bi mu bilo treba hkrati obravnavati njegovo materialno (vsebinsko) protiustavnost.⁵¹ Ker že sama Ustava (in ne samo poslovnik Državnega zbora) izrecno določa v okviru zahteve za formalno ustavnoskladnost zakona o ustanovitvi pokrajin obveznost zagotovitve sodelovanja občin, ni dileme, da bo, če zakonodajalec ne bo izpolnil te zahteve, prekršil Ustavo. Nezagotovitev sodelovanja občin v zakonodajnem procesu ustanovitve pokrajin tako lahko pomeni formalno protiustavnost, ker se s tem občinam odvzame možnost legitimnega vplivanja na zakonodajalca glede temeljih vprašanj – ki lahko dolgoročno vplivajo prav na vsako posamezno občino, ki bo del posamezne pokrajine – kot so število

⁴⁷ Člen 91 Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) določa: »Občina oziroma pokrajina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri Ustavnem sodišču, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti.« Deveta alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21) pa določa: »Z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti [...] predpisa [...] predstavniški organ samouprave lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti [...]«

⁴⁸ Prvi in tretji odstavek 21. člena ZUstS.

⁴⁹ A. Igličar, nav. delo (2019), str. 133.

⁵⁰ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-128/93 z dne 23. decembra 1993.

⁵¹ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-197/97 z dne 21. maja 1998, točka 6.

pokrajini, ozemeljska umestitev občine v posamezno pokrajino ali sedež in ime pokrajine. Ker gre za formalno protiustavnost, je edini možni ukrep Ustavnega sodišča v takem primeru razveljavitev zakona v celoti.

Ključno ustavnopravno vprašanje pri tem je, kaj sploh pomeni pravica »sodelovanja« občin v zakonodajnem postopku. Zagotovo se s tem na ustavni ravni ne zahteva, da bi imele občine pravico (so)odločanja o sprejetju zakona v obliki nekakšnega soglasja, temveč morajo imeti možnost sodelovanja v postopku sprejemanja zakona vsaj tako, da lahko izrazijo svoje stališče oziroma da lahko legitimno (interesno) vplivajo na zakonodajalca prek prepričevalnih mehanizmov, kot je na primer mnenje, ki se ga vložijo v Državni zbor in ki potem postane del zakonodajnega gradiva, do njega pa se potem opredeli Državni zbor.⁵² Poleg tega je treba razlagati Ustavo tako, da se mora pravica občinam do sodelovanja zagotavljati nediskriminatorno, tako da imajo vse občine, ne glede na njihovo velikost, število prebivalcev, proračun in druge razlikovalne okoliščine, enake formalne možnosti do sodelovanja. Občinam mora biti zagotovljen tudi ustrezen čas za uresničitev pravice do sodelovanja, na primer primeren rok za podajo mnenja. Ko Ustava govori, da je treba zagotoviti sodelovanje v »postopku za sprejem zakona«, je s tem mišljeno na zakonodajni postopek, ki se na podlagi poslovniške ureditve Državnega zbora začne takrat, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem, kar mora storiti takoj po njegovi vložitvi.⁵³ Obveznosti sodelovanja sicer Ustava ne razširja na fazo priprave zakonodajne iniciative, vendar ni ustavno sporno, da se zagotovi sodelovanje občinam tudi v tej predzakonodajni fazi.

Poslovnik Državnega zbora določa pridobivanje mnenj lokalnih skupnosti v zakonodajnem postopku, pri čemer se ne omejuje samo na sprejemanje zakona o ustanovitvi pokrajini, temveč določa pridobivanje mnenj od lokalnih skupnosti še v bistveno širšem smislu. Če je v Državni zbor vložen katerikoli zakon, ki neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti oziroma s katerim se prenaša na lokalne skupnosti izvrševanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora namreč predsednik Državnega zbora na začetku zakonodajnega postopka pozvati pristojne organe lokalnih skupnosti, naj v določenem roku o zakonu oziroma o spornih določbah zakona podajo mnenje. V primeru nujnega zakonodajnega postopka ta rok ne sme biti krajši od 15 dni, v drugih

⁵² Glej tudi Poročilo predloga zakona o pokrajinah (ZPok), št. 003-03/00-5/3, EPA 1472-IV, Ljubljana, 12. oktober 2007, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/f986ed87ca4fc81503ee1bf481fa8624c8665550115217e1889c91fc956937e6>> (16. 1. 2023), str. 8, kjer je tudi zavzeto stališče, da se po Ustavi ne zahteva obveznega soglasja občin v zakonodajnem postopku.

⁵³ Prvi odstavek 116. člena Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1, Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21).

postopkih pa rok ne sme biti krajši od 30 dni.⁵⁴ Matično delovno telo Državnega zbora se mora do teh mnenj lokalnih skupnosti obvezno opredeliti.⁵⁵ Zakon o lokalni samoupravi pa določa, da mora Državni zbor pridobiti mnenje občin pred sprejemom zakonov, ki v skladu z Ustavo zadevajo koristi občin.⁵⁶ V predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave je bilo obrazloženo v zvezi s tem, kako bo potekalo sodelovanje pri zakonu o ustanovitvi pokrajin, da bo urejeno v sistemskem zakonu o pokrajinah.⁵⁷ Ker ta zakon še ni bil sprejet, bi se v primeru ustanovitve pokrajin brez takega posebnega sistemskega urejanja morala upoštevati splošna ureditev iz poslovnika Državnega zbora.

Obveznost zagotovitve sodelovanja občin ne izhaja samo iz Ustave, temveč tudi iz MELLs, kajti če se ne sme spreminjati mej lokalnih oblasti brez predhodnega posvetovanja z zadevnimi lokalnimi skupnostmi, potem se v skladu z argumentom *a fortiori* to nanaša prav tako na sploh prvo določitev mej lokalnih oblasti v pravnem redu neke države.⁵⁸

V postopek sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin niso vključene zgolj občine, temveč lahko tudi Državni svet in Vlada. Oba organa lahko podata mnenje o zakonu, ki ga obravnava Državni zbor, s čimer izražata svoje poglede na zakonodajno dejavnost Državnega zbora.⁵⁹ Državni svet lahko poleg tega izglasuje veto,⁶⁰ Vlada pa lahko predlaga amandmaje k predlogu zakona.⁶¹ Nimata pa ta dva organa možnosti le predhodne vključenosti v delo zakonodajalca, ampak še pozneje sprožiti postopek za naknadno ustavnosodno presojo ustavnoskladnosti zakona o ustanovitvi pokrajin. Če namreč nastanek pokrajin ne bo v skladu z Ustavo in temeljnimi načeli lokalne samouprave iz MELLs, imajo možnost začeti postopek za oceno ustavnosti zakona o ustanovitvi pokrajin z zahtevo tretjina poslancev, Državni svet in Vlada.⁶²

Ustanovitev pokrajin v Sloveniji bo s svojimi posledicami v vsakem primeru temeljito posegla v mnogotera dosedanja pravna in dejanska razmerja na različnih ravneh, ker bo moralo priti do ustanovitev oziroma prenosa nalog

⁵⁴ Prvi odstavek 145. člena PoDZ-1.

⁵⁵ Drugi odstavek 145. člena PoDZ-1.

⁵⁶ Prvi odstavek 94. člena ZLS.

⁵⁷ Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 5.

⁵⁸ Glej 5. člen MELLs, ki govori o varstvu mej lokalne oblasti.

⁵⁹ Druga alineja prvega odstavka 97. člena Ustave in drugi odstavek 116. člena PoDZ-1.

⁶⁰ Državni svet ima na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave pristojnost za izglasovanje odločilnega veta na sprejeti zakon v Državnem zboru, kar pomeni, da mora Državni zbor ponovno glasovati o predlogu zakona v primeru izglasovanega veta.

⁶¹ Na primer prvi odstavek 129. člena PoDZ-1.

⁶² Prvi odstavek 23.a člena ZUstS.

na pokrajine,⁶³ prerazporeditve obstoječih javnofinančnih sredstev iz države oziroma občin na pokrajine, reorganizacije državne uprave, ustanavljanja novih oblastnih pokrajinskih organov, imenovanj pokrajinskih funkcionarjev in zaposlovanj uslužbencev, nastanka novih vrst pravnih aktov (na primer statuta pokrajine, poslovnika pokrajinskega sveta)⁶⁴ itd. Projekt ustanovitve in zakonske ureditve delovanja pokrajin je v resnici eden najzahtevnejših zakonodajnih projektov v zgodovini slovenske države, kar je zagotovo pomemben razlog, da se ga politika ob stalni poplavi drugih perečih težav velikih sistemov (na primer zdravstvenega ali plačnega sistema) v državi stalno otepa, zaradi česar je realizacija regionalizacije postavljena na stranski tir. Ustanovitev pokrajin pa navsezadnje odpira tudi vprašanje, kakšne bodo kratko- in dolgoročne finančne posledice za državo in občine, ki jih je zaradi kompleksnosti razmerij zelo težko realno oceniti.

4. ZAKONSKA UREDITEV POKRAJIN

Po sprejetju ustavnih sprememb je bilo več poskusov, da bi prišlo do sprejema zakonodajne ureditve pokrajin in njihove ustanovitve, tako da bi uresničili spremenjeni 143. člen Ustave. Kljub temu zakonodajalec ni uspešno sprejel niti zakona o ustanovitvi pokrajin niti kateregakoli drugega zakona, ki bi ga bilo treba sprejeti za delovanje pokrajin po njihovi obvezni ustanovitvi.

Zakon o lokalni samoupravi je vse od svojega sprejema leta 1993 do leta 2007 urejal občine in na načelni (abstraktni) ravni tudi pokrajine. S sprejetjem ustavnih sprememb leta 2006 se je izkazala nujna potreba po spremembi veljavne zakonske ureditve lokalne samouprave zaradi zagotovitve skladnosti z Ustavo, tako da so se iz Zakona o lokalni samoupravi črtale skoraj vse določbe, ki so se nanašale na pokrajine kot na prostovoljno ustanovljene osebe javnega prava.⁶⁵ Zakon o lokalni samoupravi je do črtanja določb urejal pokrajine tako, da so se občine samostojno odločile o povezovanju v pokrajine, pri čemer so pokrajine lahko opravljale in urejale lokalne zadeve širšega pomena, ki so presegle zmogljivosti občin, država pa je lahko na podlagi soglasja pokrajin z zakonom prenesla nanje tudi opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti ob

⁶³ Osnutek kataloga Pristojnosti in naloge pokrajin iz leta 2020, ki spada k Osnutku predloga zakona o pokrajinah, vsebuje pregled vseh predvidenih sprememb oziroma dopolnitev več kot 150 zakonov v Sloveniji zaradi potrebnega pravnega normiranja novih nalog pokrajin. Glej v Pokrajine v Sloveniji (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin), nav. delo, str. 123–320.

⁶⁴ Glej o različnih pravnih aktih A. Igličar, nav. delo (2020), str. 80–82.

⁶⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 60/07).

pogoju zagotovitve finančnih sredstev.⁶⁶ Pokrajine, v katerih območja so bila lahko vključena celotna območja posameznih občin, so se lahko ustanovile na širšem zaokroženem geografskem območju, kjer je potekal pomemben del različnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je bilo mogoče načrtovati razvoj, ki bi pospeševal v pokrajini in državi različna ravnotežja (na primer gospodarsko).⁶⁷ Na podlagi določb, kot izhajajo iz ZLS-2005, in stare ustavne ureditve ni bilo nikoli prostovoljno ustanovljene nobene pokrajine.

Prvi neuspeli sveženj pokrajinskih zakonov po ustavnih spremembah 143. člena je bil vložen v Državni zbor maja in novembra 2007, potem dva predloga zakona o ustanovitvi pokrajin leta 2008 ter leta 2009 vnovič sveženj šestih zakonov. Ti zakoni so se nanašali na ustanovitev in delovanje pokrajin, njihovo financiranje, volitve v pokrajinah, volilne enote za prve volitve in na prenos nalog v pristojnost pokrajin. Leta 2008 je bil razpisan in izveden posvetovalni referendum o območjih pokrajin v Sloveniji.⁶⁸ Na referendumu se je državljanke po posameznih območjih in občinah spraševalo, ali so za ustanovitev določenih pokrajin in njihovo poimenovanje. Volilna udeležba na referendumu je bila izjemno nizka, saj se ga je udeležilo zgolj 10,98 odstotka volilnih upravičencev, pri čemer je bilo izglasovanih enajst od predlaganih trinajst pokrajin.⁶⁹ Po referendumu je Vlada vložila v Državni zbor predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, ki je v glavnem sledil izraženi volji volivcem na referendumu, vendar na koncu ni bil sprejet.⁷⁰ Glede na nizko volilno udeležbo bi se takrat upravičeno odprl močan dvom v legitimnost (ne pa sicer tudi v legalnost) zakonodajnih rešitev v zvezi s pokrajinami, če bi bile na koncu sprejete po posvetovalnem referendumu.

Zadnji poskus ustanovitve pokrajin se je začel leta 2022 z vložitvijo predlogov treh zakonov v Državni zbor, in sicer zakona o ustanovitvi pokrajin,⁷¹ zakona

⁶⁶ Člen 3 Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-2005, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo).

⁶⁷ Drugi in tretji odstavek 72. člena ZLS-2005.

⁶⁸ Odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o območjih in imenih pokrajin v Sloveniji ter statusu Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 50/08).

⁶⁹ Posvetovalni referendum – pokrajine 2008, udeležba Slovenija in referendumska območja, podatki za celotno Slovenijo, <<https://www.dvk-rs.si/volitve-in-referendumi/referendumi/volitve-referenduma/posvetovalni-referendum-pokrajine/>> (11. 2. 2023).

⁷⁰ Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, Prva obravnava, EVA: 2008-1536-0008, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/2ce0cc6cf1edccf0eee5d74cba9de6a6b6672ff59f79db7f354821452820ba34>> (11. 2. 2023).

⁷¹ Glej opombo 29.

o pokrajinah⁷² in zakona o financiranju pokrajin.⁷³ Ti predlogi, ki jih je v zakonodajni postopek vložil Državni svet, so nastali kot rezultat različnih večletnih aktivnosti in izmenjave različnih strokovnih stališč, pobudnik česar je bil tudi predsednik republike. V tem okviru so potekali posveti, izdan je bil poseben zbornik o pokrajinah v Sloveniji, vzpostavila se je strokovna skupina za pripravo predlogov zakonov, v strokovno razpravo o pokrajinah je bilo vključenih več kot petdeset strokovnjakov, vsem občinam pa je bila dana tudi možnost, da so se odzvale na osnutke predlogov zakonov.⁷⁴ Glede na to, da Državni svet sestavlja med drugim 22 predstavnikov lokalnih interesov in ima pristojnost zakonodajne iniciative, se zdi smiselno, da je sveženj treh predlogov zakonov pripravil in vložil tudi ta organ ter tako poskusil doseči uresničitev 143. člena Ustave, ker njegovi predstavniki namreč zelo dobro poznajo lokalne težave, načrte, razvojne tendence, stališča o vzpostavitvi pokrajin itd. Državni svet je tudi organ, ki lahko uspešneje preseže dnevno politične delitve in lahko deluje prek predstavnikov različnih interesov nekoliko manj politično in bolj strokovno usmerjeno kot Državni zbor, zato so dobrodošle premišljene zakonodajne iniciative z njegove strani. Glede na negativna mnenja Vlade, ki jih je dala na vložene predloge zakonov, pa ni bilo pričakovati, da bodo sprejeti.⁷⁵ Državni svet je te predloge zato umaknil iz zakonodajnega postopka, da bi se opravila dodatna posvetovanja in analize predlaganih rešitev.⁷⁶

5. USTANOVITEV POKRAJIN KOT USTAVNA OBVEZNOST

Ustanovitev pokrajin je na podlagi 143. člena Ustave ustavnopravna obveznost, kar lahko podkrepimo ne samo z jasno jezikovno razlago predmetnega

⁷² Predlog zakona o pokrajinah, št. 003-03-2/2022/13, 6. julij 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/0166a2eca216f9e-8122fa9a58dbf24935bb6db4d172a27ff80bb69b3e6ce772f>> (12. 1. 2023).

⁷³ Predlog zakona o financiranju pokrajin, št. 003-03-3/2022/13, 6. julij 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/576d36e56e6d822b3254a48647aaa7f9d873d1b3dced8c7a75c6c4e6f0e51393>> (12. 1. 2023).

⁷⁴ Prav tam, str. 31.

⁷⁵ Glej na primer vladno Mnenje o Predlogu zakona o financiranju pokrajin, št. 00702-156/2022/6, 18. avgust 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a7737fcd441c1099aeef535adf6ec66d205c97bc1c9c6cadd96009c977c82528>> (10. 2. 2023).

⁷⁶ Pobuda za sprejem Sklepa o umiku Predloga zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok), EPA 157-IX, Predloga zakona o financiranju pokrajin (ZFPok), EPA 158-IX, in Predloga zakona o pokrajinah (ZPok), EPA 159-IX, iz zakonodajne procedure in predlog za obravnavo pobude na 3. seji Državnega sveta 15. februarja 2023, <https://ds-rs.si/sites/default/files/dogodek/7._tocka_pobuda_za_umik_zupok_zfpok_in_zpok_m.lotric.pdf>

člena,⁷⁷ ampak tudi z njegovim namenom, ki izhaja iz zakonodajnega gradiva. Tudi pravna teorija enotno razlaga pomen tega člena. Iz obrazložitve predloga za začetek postopka za spremembo Ustave izhaja pojasnilo, da je ustanovitev pokrajin obvezna.⁷⁸ Enako izhaja iz obrazložitve predloga ustavnega zakona, ki ga je pripravila Ustavna komisija.⁷⁹ Prav tako lahko preberemo v poročilu Odpora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj kot matičnega delovnega telesa Državnega zbora v zvezi s predlogom zakona o pokrajinah iz leta 2007, da Ustava zahteva obvezno in sistemsko ustanovitev pokrajin.⁸⁰ Teorija poudarja enako, da je po novi ustavni ureditvi »drugi nivo lokalne samouprave obvezen, medtem ko je bila pred spremembo ustave odločitev o ustanovitvi pokrajine pridržana občinam«,⁸¹ in da Ustava »določa obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti«.⁸²

Lokalna samouprava ima v ustavnem redu poseben pomen, na kar kaže že to, da je posebej omenjena v začetnem poglavju Ustave, ki vsebuje splošne (temeljne) določbe. Država ima obveznost, da uresniči ustavno zasnovo lokalne samouprave v okviru Ustave in ustavnoskladne izvedbene zakonodaje.⁸³ Ker se pokrajine kot obvezna raven lokalne samouprave v Sloveniji lahko ustanovijo samo z zakonom, je logično, da s tem nastane ustavnopravna obveznost za zakonodajalca, da prek svoje zakonodajne pristojnosti uresniči obstoj druge ravni lokalne samouprave. Ker je ta obveznost določena po Ustavi brez izrecnega roka ali pogoja, to pomeni, da zavezuje takoj od uveljavitve ustavnega zakona dalje, kar se je zgodilo z njegovo razglasitvijo v Državnem zboru. Čeprav je sistemska ustanovitev pokrajin na celotnem območju države obvezna, Ustava prepušča zakonodajalcu v dokaj široko diskrecijo, kakšno bo sploh število pokrajin, njihovo ime in območje ter kje bo njihov sedež. Kljub temu je treba pri zakonskem urejanju teh vprašanj spoštovati MELLs, iz katere posredno izhaja za državo zahteva, da se tudi pri urejanju števila, območij in sedežev pokrajin pri ustanovitvi pokrajin upošteva splošna obveznost zagotovitve sposobnosti oziroma pravice

⁷⁷ Enako tudi na primer M. Novak, nav. delo, str. 148.

⁷⁸ Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 1.

⁷⁹ Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, str. 2.

⁸⁰ Poročilo k predlogu zakona o pokrajinah (ZPok), št. 003-03/00-5/3, EPA 1472-IV, Ljubljana, 12. oktober 2007, str. 8.

⁸¹ I. Kaučič in F. Grad, nav. delo (2008), str. 377.

⁸² S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 262.

⁸³ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-144/94 z dne 15. julija 1994. Odločba U-I-4/99 z dne 10. junija 1999, točka 14: »Zakonodajalčeva pristojnost je, da zagotovi uresničevanje lokalne samouprave in da z zakonom uredi kriterije, v okviru katerih občine samostojno urejajo premoženjskopravna vprašanja.«

lokalnih oblasti, da v korist prebivalstva opravljajo in urejajo ključni del javnih zadev, ki spadajo v njihove naloge.⁸⁴ Velikost območja pokrajine, ki se oblikuje na podlagi skupnih povezovalnih interesov in sistemov načeloma na območjih več posameznih občin, tako ne sme biti po eni strani prevelika, zato da ne pride do prekomerne odtujenosti prebivalstva od oblasti in nalog pokrajin, po drugi strani pa tudi ne sme biti premajhna, zaradi česar ne bi imela pokrajina dovolj politične in pogajalske moči ter virov za opravljanje nalog.⁸⁵ Ustavno sodišče na splošno opozarja, da mora biti ozemlje lokalne skupnosti tako veliko, »da imajo prebivalci preko neposredne povezanosti [še vedno] zavest, da oblikujejo skupnost, v kateri odločajo o zadevah skupnega pomena.«⁸⁶ Ustava izrecno ne ureja več pomembnih vprašanj glede ustanovitve in delovanja pokrajin, vendar pa je treba pri njihovem normiranju s predpisi upoštevati tudi splošna zavezujoča ustavna izhodišča, kot je na primer enaka volilna pravica iz 43. člena Ustave,⁸⁷ in poleg tega izhodišča MELLs, kot je na primer, da je volilna pravica za volitve članov pokrajinskih svetov enakopravna.⁸⁸

V pravni državi so vsi oblastni organi zavezani k obveznemu spoštovanju pravnih predpisov, ker mora biti njihovo delovanje pravno vezano.⁸⁹ Čeprav Ustava izrecno ne določa vezanosti vseh oblastnih organov na pravo,⁹⁰ je to imanentno vsaki državi, ki se razglša za pravno državo. Vse tri veje oblasti, ki so zakonodajna, izvršilna in sodna,⁹¹ morajo v Sloveniji, ki se postulira za pravno državo, pri izvrševanju svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti dosledno uresničevati Ustavo kot najvišji splošni pravni akt v pravnem redu oziroma natančneje iz nje izhajajoče pravice, obveznosti in načela poleg preostalih zavezujočih in Ustavi podrejenih pravnih aktov. Izjema bi lahko bil tako imenovani ugovor nepravda, ko bi bilo ustavno ali zakonsko »pravo« zaradi svoje fundamentalne nevezdržnosti v luči nečlovečnosti v resnici nepravda, kar pa je vsaj v sodobnih evrop-

⁸⁴ Prvi odstavek 3. člena MELLs.

⁸⁵ Na to opozarja tudi S. Vlaj, nav. delo (2011), komentar 143. člena Ustave RS, str. 1329.

⁸⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-144/94 z dne 15. julija 1994.

⁸⁷ Senčur predvsem opozarja na naslednje člene Ustave, ki zadevajo tudi pokrajine: 64. člen (posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji), 146. člen (financiranje države in lokalnih skupnosti), 147. člen (davki), 96. člen (sestava Državnega sveta), 70.a člen (pravica do pitne vode) in 73. člen (varovanje naravne in kulturne dediščine). Glej v M. Senčur, 143. člen, nav. delo, str. 355.

⁸⁸ Glej drugi odstavek 3. člena MELLs.

⁸⁹ Pavčnik lapidarno opredeli pravno državo, da je to tista »moderna država, v kateri je delovanje državnih organov pravno vezano in v kateri so zagotovljene temeljne pravice.« Glej v M. Pavčnik, nav. delo (2009), str. 29.

⁹⁰ Prav tam, str. 33.

⁹¹ Delitev oblasti na tri veje oblasti izhaja iz načela delitve oblasti, ki je v Ustavi določeno v drugem odstavku 3. člena.

skih državah, zato ker slonijo na uveljavljanju človekovega dostojanstva prek demokratičnih institucij, malo verjetno.⁹² Odlika slovenske države kot pravne države je v Ustavi določena že na njenem začetku z za vse organe zavezujočim načelom pravne države, in sicer na istem mestu kot načelo socialne države.⁹³ Načelo pravne države zahteva spoštovanje prava ne samo od izvršilne in sodne veje oblasti, temveč tudi od zakonodajne veje oblasti, tako da ta spoštuje pravna pravila in načela, čeprav si jih je sama določila prek ustavodajne oziroma ustavnorevizijske ali zakonodajne pristojnosti.⁹⁴ Kljub zavezanosti vseh organov k spoštovanju prava vsaka oblastna kršitev prava sama po sebi še ne pomeni, kot izhaja iz ustavnosodne prakse, tudi kršitve ustavnega načela pravne države pred Ustavnim sodiščem.⁹⁵ Za kršitev tega načela pred Ustavnim sodiščem tako gre, če obstajajo določene ustavnopravno relevantne (spremljevalne) okoliščine v zvezi z materialnim ali procesnim pravom, kot so na primer nejasnost in nedoločnost zakonske pravne norme ali nedopustni poseg v pridobljene pravice.⁹⁶

Oblastne organe zavezuje Ustava tako v pozitivnem kot tudi negativnem smislu glede izpolnjevanja različnih ustavnih obveznosti, kot je na primer dolžnost zagotovitve poštenega sojenja s strani sodišč v vsakem konkretnem sodnem postopku. Država ima prek različnih posameznih oblastnih organov ustavno dolžnost določenih bodisi aktivnih bodisi pasivnih ravnanj, s katerimi se zagotovi spoštovanje različnih ustavnih načel in pravnih pravil, ki določajo in urejajo državno ureditev, obliko države ter človekove pravice in temeljne svoboščine.

Državni zbor je kot splošni predstavniški organ pri izvrševanju zakonodajne funkcije pravno vezan na Ustavo, kar je običajno v vsakem ustavnem sistemu, v katerem obstaja hierarhija med ustavo kot najvišjim pravnim aktom v državi in zakoni, ki so hierarhično podrejeni ustavi.⁹⁷ Državni zbor v slovenskem ustavnem redu jasno ni tisti organ, ki bi lahko izvajal svoje pristojnosti neomejeno v skladu z načelom parlamentarne suverenosti,⁹⁸ zato ker je pri svoji zakonodajni dejavnosti v temelju vezan najmanj in najprej na Ustavo kot najvišji

⁹² Glej o tem več v M. Pavčnik, nav. delo (2013), str. 204–207 in 422–428.

⁹³ Člen 2 Ustave.

⁹⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-103/02 z dne 18. aprila 2002, točka 21.

⁹⁵ Glej podrobneje o ustavnosodni razlagi tega načela v L. Šturm, nav. delo, str. 16–43.

⁹⁶ Tak primer je odločba Ustavnega sodišča RS U-I-64/97 z dne 7. maja 1998.

⁹⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-12/97 z dne 8. oktobra 1998, točka 52.

⁹⁸ Parlamentarno suverenost, kot jo je pred več kot sto leti opredelil *Dicey* v Združenem kraljestvu, kjer nimajo ustave v formalnem pomenu, lahko opredelimo na način, da ima parlament pristojnost, da sprejme, spremeni, dopolni ali odpravi kakršnokoli zakon hoče, pri čemer nihče drug nima pristojnosti (tudi sodišča ne), da bi lahko obšel ali razveljavil zakon. A. V. Dicey, nav. delo, str. 3–4. Absolutna narava načela parlamentarne suverenosti se je v nekaterih državah, v katerih je del ustavnega reda, začela krhati, zlasti v luči (evropskega) prava človekovih pravic in prava Evropske unije.

formalni pravni akt⁹⁹ in poleg tega na zavezujoče odločbe Ustavnega sodišča.¹⁰⁰ Če Državni zbor ne spoštuje odločb Ustavnega sodišča, krši načelo pravne države in načelo delitve oblasti. Ko Ustava od zakonodajalca zahteva določeno izpolnitveno ravnanje prek izvrševanja njegovih pristojnosti, to pomeni pravno zavezujočo obveznost, katere kršitev (neizpolnitev ali izpolnitev z napako) lahko ugotovi in sankcionira v sistemu zavor in ravnovesij Ustavno sodišče, če ima tako možnost oziroma priložnost v okviru izvrševanja svojih ustavnosodnih pristojnosti.¹⁰¹ Ustavno sodišče je namreč v Sloveniji najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic.¹⁰²

Naloga zakonodajalca je, da sprejema zakone, če je tako treba zaradi ustavnopravnih razlogov (na primer zaradi predpisovanja pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb, predpisovanja načina izvrševanja človekovih pravic), družbenih interesov, varstva vrednot, izpolnjevanja obveznosti iz mednarodnega prava (na primer sprejem zakona kot način izvršitve sodbe mednarodnega sodišča, prenos direktive Evropske unije z zakonom, ratifikacija mednarodne pogodbe) itd. Sprejeti zakoni pa morajo biti materialno in formalno ustavnoskladni, na drugi strani pa je naloga upravnih, sodnih in drugih organov, da – ko so enkrat sprejeti in uveljavljeni – uporabljajo in razlagajo zakone skladno z Ustavo.

Kot zakonodajni organ v sistemu delitve oblasti je Državni zbor zavezan z načelom pravne države, ki zahteva med drugim izpolnjevanje ustavnih obveznosti. Zato mora Državni zbor, ker ta dolžnost izhaja iz Ustave, obvezno sprejeti zakon o ustanovitvi pokrajin. Pri tem je treba poudariti, da uresničitev lokalne samouprave v Sloveniji v dveh ravneh, občinski in pokrajinski, kot ju določa in ureja Ustava v podpoglavju a) Lokalna samouprava, v okviru poglavja V. Samouprava, ni ustavna obligacija prizadevanja, temveč obligacija rezultata. To

⁹⁹ Državni zbor je zavezan poleg tega k spoštovanju na primer Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin s protokoli in (precedenčnih) dokončnih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Več o tem glej D. Končan, nav. delo, str. 22, 32, 84–89, 156, 181, 196–200 in 205–206.

¹⁰⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-545/11 in Up-544/11 z dne 7. junija 2012, točka 11: »Po tretjem odstavku 1. člena ZUstS so odločbe Ustavnega sodišča obvezne. Ustavno sodišče je že nekajkrat opozorilo na pravno zavezujočo naravo svojih odločitev, sprejetih v zadevah ocene ustavnosti predpisov. V odločbi [...] je navedlo, da iz njegovega ustavnopredeljenega položaja izhaja pooblastilo Ustavnemu sodišču, da pri izvrševanju svojih pristojnosti s pravno zavezujočimi učinki razlaga ustavne določbe. V odločbi [...] je tudi navedlo, da v primeru ustavnosodne presoje predpisa izrek in obrazložitev odločbe pomenita celoto, zaradi česar ne veže le izrek, temveč tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi. Prav tako je Ustavno sodišče v več svojih odločitvah opozorilo, da ustavnosodna razlaga ne zavezuje le zakonodajalca (ki v primeru nespoštovanja odločb Ustavnega sodišča krši načela pravne države iz 2. člena in načelo delitve oblasti iz tretjega odstavka 3. člena Ustave), [...] temveč tudi sodišča.«

¹⁰¹ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-12/97 z dne 8. oktobra 1998, točka 52.

¹⁰² Prvi odstavek 1. člena ZUstS.

pomeni, da za izpolnitev te obveznosti ni dovolj, da si pristojni organ z ustrezno skrbnostjo samo prizadeva doseči neki rezultat, temveč se za izpolnitev obveznosti šteje zgolj doseg zahtevanega rezultata.

Odgovornost Državnega zbora glede zakona o ustanovitvi pokrajin, ki ga je treba sprejeti, se nanaša na odgovornost za uspešno izvedbo zakonodajnega postopka, pri čemer je končni cilj izglasovanje in uveljavitev zakona, ki bo ustanovil pokrajine, pri čemer ima zakonodajalec tudi razmeroma široko pravno polje proste presoje, kako konkretno določiti in urediti ustanovitev pokrajin. Ustavna odgovornost za sprejem zakona zahteva po naravi stvari prav tako odgovornost za zakonodajno iniciativo, kot procesni predpogoj za sprejem vsakega zakona v državi, ki je enakovredno porazdeljena med vsemi tistimi subjekti, ki imajo siceršnjo možnost predlagati zakon v zakonodajni postopek. Čeprav lahko volivci prav tako vložijo v zakonodajni postopek predlog zakona poleg preostalih treh subjektov, vendarle ne moremo šteti, da so volivci k temu ustavnopravno zavezani, če Ustava določa obvezen sprejem zakona. To bi bilo namreč v nasprotju s temeljnimi ustavnimi značilnostmi ljudske iniciative, ker se ta dojema kot kolektivna pravica državljanov in ne kot njihova dolžnost.¹⁰³ Če torej zakon, ki bi ga bilo treba na podlagi Ustave sprejeti, ni sprejet, je odgovornost za neizpolnitev te ustavne obveznosti lahko porazdeljena najprej med poslanci Državnega zbora in pa tudi Vlado in Državnim svetom,¹⁰⁴ kar je odvisno od vsakokratnih konkretnih okoliščin primera predlaganja oziroma sprejemanja nekega zakona. Kršitev odgovornosti za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin pomeni najmanj in najprej s strani zakonodajalca jasno kršitev 143. člena Ustave, iz katerega izhaja ustavna dolžnost ustanovitve pokrajin. V zvezi s kršitvijo te obveznosti, ki traja že drugo desetletje, pa gre tudi za kršitev 9. člena Ustave, ustavnega načela pravne države in načela delitve oblasti.

Senčur glede 9. člena Ustave, ki določa, da je v Sloveniji zagotovljena samouprava, poudarja, da:

»[i]z [tam izhajajočega] ustavnega načela o lokalni samoupravi izhaja pravica do lokalne samouprave, ki pomeni pravico prebivalcev določenega območja, povezanih s skupnimi potrebami in skupnimi interesi pri zadovoljevanju teh potreb, da sami urejajo, odločajo in opravljajo skupne zadeve lokalnega pomena [...]. Umestitev lokalne samouprave v ta del ustave pomeni, da gre za ustavno varovano dobrino.«¹⁰⁵

¹⁰³ F. Grad, I. Kaučič in S. Zagorc, nav. delo (2016), str. 261–262.

¹⁰⁴ Državni svet bi lahko prek izvajanja pristojnosti veta otežil sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin zaradi morebitnih navzkrižij predvsem z interesi predstavnikov lokalnih interesov v Državnem svetu.

¹⁰⁵ M. Senčur, 9. člen, nav. delo, str. 90–91. Glej tudi v zvezi z občinami *mutatis mutandis* odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-137/10 z dne 26. novembra 2010, točka 21.

S tem ko v Sloveniji pokrajine niso bile ustanovljene, se vsem prebivalcem države krši pravica do lokalne samouprave v smislu kršitve obveznosti sistemske zagotovitve druge ravni lokalne samouprave. Prebivalci v državi, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi, nimajo na ravni zakona prav nobene podeljene možnosti skupnega urejanja regionalnih zadev v pokrajinah, čeprav bi jo na podlagi Ustave morali imeti. Tukaj ne gre za vprašanje, da bi bilo ustavnosporno, kakšno je konkretno območje, sedež in število posameznih ustanovljenih pokrajin v Sloveniji, temveč za to, da že v samem izhodišču v državi sploh ni prav nobenih pokrajin, čeprav bi morale biti zaradi uresničevanja pravice do lokalne samouprave obvezno ustanovljene na sistemski ravni s strani zakonodajalca. Z drugimi besedami povedano, nimamo opraviti s problemom, da bi bili prebivalci nezadovoljni s tem, v katero od pokrajin spadajo, ampak gre za problem, da je kršena pravica prebivalstva do vzpostavitve druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji, ker prebivalci sploh ne spadajo v nobeno od pokrajin, ker jih še ni.

Iz načela pravne države izhaja načelo varstva zaupanja v pravo. Po ustavnosodni praksi je to načelo lahko kršeno, če določenih pravic, ki jih podeljuje zakon, ne uzakonimo tako, da bi bila pravica uresničljiva, oziroma če zakon napove, da bo neko pravico (vprašanje) uredil neki drugi zakon, pa takega drugega zakona iz neutemeljenih razlogov ni.¹⁰⁶ Pravkar predstavljeno razlogovanje Ustavnega sodišča o kršitvi načela pravne države bi morali skladno z argumentom *a fortiori* uporabiti prav tako takrat, kadar ustava izrecno in nujno nalaga sprejem nekega posebnega zakona z določeno materijo, ki naj omogoči uresničitev ustavne pravice, vendar ga še ni bilo sprejetega. Ker zakonodajalec ni sprejel zakona o ustanovitvi pokrajin, je pomemben sestavni del pravice do lokalne samouprave iz Ustave ostal v celoti neuresničen, s čimer se krši načelo varstva zaupanja v pravo. Lahko bi natančneje rekli, da je kršeno varstvo zaupanja v ustavno pravo kot v najvišje pravo v državi.

Kakšno sporočilo pošilja zakonodajalec pravnim subjektom, če sam ne spoštuje tistega, kar je evidentno zapisano v Ustavi kot temeljnem pravnem aktu v državi, vendar po drugi strani prek svoje zakonodajne dejavnosti pričakuje od drugih, da se vedno ravna po Ustavi in drugih predpisih? Naloga zakonodajalca oziroma natančneje pravna in etična dolžnost poslancev je, da so oni prvi, ki vodijo državljane s svojim zgledom k spoštovanju prava, ker so njihovi demokratično izvoljeni predstavniki. Zato je nevzdržno stanje, da je tako pomembna določba Ustave, kot je 143. člen, ostala v celoti neuresničena.

Ustavno sodišče pojasnjuje pomen Ustave na način, da

¹⁰⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-86/94 z dne 14. novembra 1996, točka 24 in U-I-363/98 z dne 1. julija 1999, točki 5–6.

»[b]istvena vsebina načela delitve oblasti [...] ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti [...].«¹⁰⁷

Skladno s tem lahko ugotovimo, da zakonodajalec krši prav tako načelo delitve oblasti zaradi protiustavnega nesprejema zakona o ustanovitvi pokrajin. Ker je zakonodajalec sam sebe zavezal k ustanovitvi pokrajin, mora to obveznost spoštovati. Edina legalna rešitev, da se temu lahko izgone po pravni poti, je, da črta 143. člen Ustave. Čeprav bi bila ta rešitev strogo formalno sicer mogoča, pa je v nasprotju z lokalno samoupravo, kot se pojmuje na evropskem prostoru v pravnem in prevladujočem strokovnem smislu, zato bi bilo takšno spreminjanje Ustave vprašljivo. Do kršitve načela delitve oblasti prihaja navsezadnje še zato, ker ne pride do zahtevane izvedbe funkcionalne (to pomeni glede nalog oziroma pristojnosti) in vertikalne (to pomeni glede na različne ravni) delitve oblasti med državo, pokrajinam in občinam, tako kot izhaja iz zahtev 143. člena Ustave.

5.1. Ugotavljanje kršitev Ustave pred Ustavnim sodiščem

Glede na vse ugotovljene kršitve Ustave smo postavljeni pred dilemo, ali se jih lahko prek ustavnosodnega varstva ugotavlja in potlej sankcionira. Ustavno sodišče ima več pristojnosti. Med drugim je pristojno, da odloča o skladnosti zakonov z Ustavo.¹⁰⁸ Kot predmet presoje se lahko pred Ustavnim sodiščem obravnavajo v pravnem redu uveljavljeni zakoni, kar pomeni zahtevo, da je moral biti zakon predhodno objavljen in da je potekel rok za njegovo uveljavitev (vakacijski rok).¹⁰⁹ Ustavno sodišče lahko izjemoma presoja zakon, ki je prenehal veljati pred ali med postopkom pred Ustavnim sodiščem, ker niso bile odpravljene posledice njegove neustavnosti.¹¹⁰ Ali lahko potemtakem Ustavno sodišče presoja, če v zakonodaji nečesa ni urejenega, kar bi na podlagi Ustave sicer moralo biti urejeno?

Ustanovitev pokrajin lahko opredelimo kot pravni institut, ker gre pri njihovem ustanavljanju za »pravna pravila, ki na enak način urejajo isto vrsto ali isti sklop družbenih razmerij«,¹¹¹ ker se nanašajo na konkretno vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Gre za obvezno zakonsko materijo, ki do

¹⁰⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-248/08 z dne 11. novembra 2009, točka 14. Enako odločba Ustavnega sodišča RS U-I-114/95 z dne 7. decembra 1995, točka 9.

¹⁰⁸ Prva alineja prvega odstavka 160. člena Ustave in prva alineja prvega odstavka 21. člena ZUstS.

¹⁰⁹ Člen 154 Ustave.

¹¹⁰ Člen 47 ZUstS.

¹¹¹ Glej splošno opredelitev pravne ustanove (instituta) v M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 428.

zdaj še ni bila urejana v pozitivni zakonodaji, razen na povsem abstraktni in procesni način v ZLS-2005 v smislu postopka, kako se ustanavljajo pokrajine, toda še po stari ustavni ureditvi prostovoljnega ustanavljanja pokrajin.

Protiustavna pravna praznina, ki jo lahko ugotovi Ustavno sodišče, pomeni, da se zakonodajalcu očita, da ne uredi neke materije, ki bi jo moral urediti zaradi ustavnopravnih razlogov, pri čemer ni ključno, ali gre hkrati tudi za pravno praznino v strogem pomenu besede, ki omogoča, da se reši neurejeni problem z analogijo.¹¹² Tudi če gre za ureditev, ki nima pravne praznine, ker je posamezna materija namenoma ostala pravno neurejena oziroma zanjo določena posledica na podlagi argumenta *a contrario* ne more veljati, se lahko pred Ustavnim sodiščem ugotovi protiustavna pravna praznina.¹¹³ Ustavno sodišče bo lahko sprejelo ugotovitveno odločbo, če bo dognalo, da je zakon protiustaven, ker posameznega vprašanja, ki bi ga moral zakonodajalec urediti na podlagi Ustave, ne ureja (gre torej za protiustavno pravno praznino) oziroma ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve.¹¹⁴ Zakonodajalec, ki je sprejel protiustavni zakon, bo moral ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku, ki ga bo določilo Ustavno sodišče.¹¹⁵

Ko Ustavno sodišče ugotavlja kršitev zaradi protiustavne pravne praznine, uporabi kot merilo presoje Ustavo, predmet presoje pa je lahko zgolj konkretni relevantni zakon, ki je oziroma je bil veljaven v pravnem redu in v katerem se išče neke ustavnopravno relevantne pomanjkljivosti (praznine).¹¹⁶ Ko Ustavno

¹¹² S. Nerad, nav. delo, str. 7.

¹¹³ Prav tam.

¹¹⁴ Prvi odstavek 48. člena ZUstS.

¹¹⁵ Drugi odstavek 48. člena ZUstS.

¹¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-11/07 z dne 13. decembra 2007, točka 28: »Zaradi navedenega je nastala v pravnem sistemu neustavna pravna praznina, ki jo je zakonodajalec dolžan zapolniti. Ko Ustavno sodišče ugotovi, da gre za neustavno pravno praznino v pravnem sistemu, se zastavi vprašanje, kateri predpis je tisti, ki je v neskladju z Ustavo. Predlagatelji sicer navajajo tri različne predpise, Ustavno sodišče se je odločilo tudi za presojo ZDVDTP. Kot je bilo že pojasnjeno, je namreč ugotovilo, da je od vseh predpisov, ki urejajo socialno varstvo obravnavane skupine invalidov, prav navedeni predpis tisti, ki njihov položaj najbolj specialno ureja. Zato je Ustavno sodišče [...] ugotovilo neskladje tega predpisa z Ustavo [...]. To pa ne pomeni, da zakonodajalec v okviru proste presoje ne bi smel v tej odločbi ugotovljenega ustavnega neskladja urediti v katerem izmed drugih predpisov, na primer v katerem izmed izpodbijanih predpisov, ali pa s sprejetjem kakšnega posebnega predpisa, ki bi celovito urejal položaj (obravnavane skupine) invalidov.« Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-227/14 in Up-790/14 z dne 4. junija 2015, točka 15: »Ko Ustavno sodišče ugotovi, da gre za protiustavno pravno praznino v pravnem sistemu, se zastavi vprašanje, kateri predpis je v neskladju z Ustavo. ZPos opredeljuje pravice in dolžnosti poslancev glede različnih vidikov njihovega položaja (vprašanja v zvezi s pridobitvijo mandata, nezdržljivostjo funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi, pravice in dolžnosti poslancev v Državnem zboru in drugo)

sodišče ugotovi protiustavno pravno praznino v posameznem zakonu, pa lahko zakonodajalec načeloma bodisi spremeni ta izpodbijani zakon bodisi sprejme ali spremeni kakšen drug zakon ob pogoju, da spoštuje *ratio decidendi* iz odločbe Ustavnega sodišča.¹¹⁷ Pri protiustavni pravni praznini, ko jo ugotavlja Ustavno sodišče, gre torej za to, da konkretni zakon tega vprašanja ni uredil, čeprav bi ga moral zaradi zahtev Ustave. Predmet presoje pred Ustavnim sodiščem pa ne more biti poseben zakon, ki v pravnem redu sploh še ni uveljavljen oziroma ni bil nikoli uveljavljen in ki bi lahko samo v tej posebni in samostojni obliki eksistence, obvezno povsem ločeni od drugih zakonov, vzpostavljaj pravne učinke za pravne naslovnike. Pri konkretni ustanovitvi pokrajin je jasno, da se na podlagi Ustave zahteva sprejem posebnega (*ad hoc*) zakona z relativno kvalificirano večino glasov poslancev ter da bi bilo nomotehnično in sistemsko neustrezno, da bi to materijo urejal že kateri od veljavnih zakonov v zvezi z lokalno samoupravo, kot je ZLS. Zato v doslej veljavnih zakonih v slovenskem pravnem redu ne moremo iskati protiustavne pravne praznine.

Ker ni nobenega drugega doslej veljavnega zakona v slovenskem pravnem redu, v katerem bi oziroma je že obstajala zakonodajna pomanjkljivost zaradi tega, ker v njem ni določena konkretna ustanovitev pokrajin, Ustavno sodišče sploh nima predmeta presoje, ko gre za ugotavljanje neizpolnitve obveznosti ustanovitve pokrajin prek protiustavne pravne praznine. Kot predmet presoje se ne more obravnavati hipotetičnega posebnega (*sui generis*) zakona, ki sploh še ne obstaja v pravnem redu, torej zakona, ki še niti ni bil nikoli sprejet, čeprav bi moral biti na podlagi Ustave. Zato Ustavno sodišče nima pristojnosti, da bi ugotavljalo kršitev neizpolnitve ustavne obveznosti ustanovitve pokrajin s strani zakonodajalca. Razlogi ustavnega procesnega prava tako onemogočajo, da bi Ustavno sodišče lahko ugotavljalo kršitve 143. člena Ustave in njenih drugih določb. Če bi Ustavno sodišče obravnavalo to protiustavno pravno praznino, bi s tem prekršilo svoje ustavne pristojnosti in s tem načelo delitve oblasti.

Morebiti v prihodnosti sprejeti zakon o ustanovitvi pokrajin bo zakon samo v formalnem smislu, v materialnem smislu pa ne moremo trditi, da bo šlo za splošen pravni akt, ker se bo posamično nanašal na točno poimensko določene pokrajine in njihove konkretno opredeljene konstitutivne elemente. Vendar bo kljub temu dejstvu tak zakon, ko bo enkrat sprejet, lahko predmet ustavnosodne presoje, ker je zanjo odločilna zahteva, da mora iti za veljaven zakon v formalnem smislu.

in med drugim ureja tudi predčasno prenehanje mandata poslancev. Gre torej za predpis, ki celovito ureja položaj poslancev, zato je Ustavno sodišče ugotovilo obstoj protiustavne pravne praznine v tem zakonu. To pa ne pomeni, da zakonodajalec v okviru proste presoje ne bi smel ugotovljenega neskladja urediti v drugem zakonu.»

¹¹⁷ Prav tam.

5.2. Sankcioniranje kršitev Ustave pred Ustavnim sodiščem: miselni eksperiment

V hipotetičnem primeru, če bi ustavna oziroma zakonodajna ureditev pristojnosti Ustavnega sodišča dovoljevala presojo opustitve zakonodajalca v zvezi s pokrajinami, čeprav ne gre za pomanjkljivosti v že doslej veljavnem zakonu, bi bila lahko odločba o tej kršitvi edino ugotovitvena brez kakršnegakoli aktivizma. Ne glede na to, da ima Ustavno sodišče možnost, če je treba, da po uradni dolžnosti določi, kateri organ izvrši odločbo in kako jo izvrši,¹¹⁸ bi bil pozitiven aktivizem Ustavnega sodišča, tako da bi tudi samo ustanovljalo pokrajine zaradi kršitve Ustave, po logiki ustavne določbe 143. člena nedopusten. Čeprav obstajajo številni in različni strokovni pogledi na ustavno (ne)spornost pozitivnega aktivizma Ustavnega sodišča in s tem povezani različni bolj ali manj utemeljeni argumenti za tak aktivizem in proti njemu v določenih okoliščinah, v primeru pokrajin ni dvoma, da bi bil aktivizem, če bi bil zakonodajalec neodziven na predhodno ugotovitveno odločbo Ustavnega sodišča o kršitvi Ustave zaradi neustanovljenih pokrajin, pretiran poseg v zakonodajalčevo pristojnost.

Temeljni argument proti aktivizmu v primeru ustavnosodne ustanovitve pokrajin je, da mora Ustavno sodišče slediti načelu lastnega samoomejevanja, pri čemer je treba upoštevati, da je pravilo iz 143. člena Ustave, po katerem lahko pokrajine ustanovi samo zakon, povsem jasno in nedvoumno, zato bi ga morale Ustavno sodišče pri svoji ustavnosodni presoji in nalaganju obveznosti strogo upoštevati, saj ni zakonodajno telo.¹¹⁹

Po drugi strani lahko najdemo tudi možen argument za aktivizem, ki je, da je Državni zbor prekršil Ustavo, natančneje tisto pravilo iz Ustave, ki ga je sam določil v okviru lastne ustavnorevizijske pristojnosti. Aktivizem Ustavnega sodišča torej ne bi bil posledica nekih lastnih vzgibov Ustavnega sodišča o tem, da so v Sloveniji nujno potrebne pokrajine, temveč obveznosti, ki si jo je Dr-

¹¹⁸ Drugi odstavek 40. člena ZUstS. Na primer sklep Ustavnega sodišča RS U-I-155/17 z dne 14. decembra 2017, točka 23: »Drugi odstavek 40. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dovoljuje začasen vstop na polje zakonodajalca, s prehodno provizorično odločitvijo, ki ni zakon, ima pa moč zakona.[...] S tem drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti. Zato mora o načinih izvršitve svojih odločb Ustavno sodišče odločati pazljivo in z ustreznim mero samoomejevanja. Iz obstoja navedene izjeme ni dopustno izpeljevati zahteve po obstoju posebnih pravnih sredstev, s katerimi bi lahko zainteresirane osebe od Ustavnega sodišča zahtevale, naj prevzema zakonodajno pristojnost in ureja kompleksna življenjska razmerja, pri urejanju katerih ima Državni zbor praviloma široko polje proste (politične) presoje. Za zakonodajno normiranje Ustavno sodišče navsezadnje nima niti ustreznih znanj niti ne razpolaga z ustreznimi podatki.«

¹¹⁹ Razlogovanje smiselno izhaja iz kritike Ivana Kristana glede tako imenovane ankaranske odločbe v A. Kristan, nav. delo, str. 122–123. Glej tudi A. Novak, nav. delo; in M. Krivic, nav. delo.

žavni zbor leta 2006 sam naložil. Državni zbor z neustanovitvijo pokrajin arbitrarno posega v pravico prebivalcev do dvonivojske lokalne samouprave. Zato ima Ustavno sodišče dolžnost, da vztraja pri spoštovanju Ustave, in je edini organ, ki sploh lahko sankcionira ravnanje Državnega zbora ter tako zagotovi spoštovanje Ustave.¹²⁰

Argument, ki na koncu po sami logiki stvari jasno pretehta tehtnico na stran, da pozitivni aktivizem Ustavnega sodišča v primeru pokrajin povsem jasno ni dopusten, je diskrecija zakonodajalca, ki izhaja iz določbe 143. člena Ustave. Morebitno »stopnjevanje sankcij« Ustavnega sodišča, tako da bi zaradi najverjetnejših nadaljnjih opustitev zakonodajalca po predhodni ugotovitveni odloči Ustavnega sodišča o med drugim kršitvi 143. člena Ustave kot nov način izvršitve po novi odločbi kar samo ustanovilo pokrajine, vsekakor ne bi bilo pravno dopustno, ker je možna zgolj konkretna ustanovitev pokrajin s konstitutivnimi elementi (to je konkretna določitev števila pokrajin in njihovega sedeža, območja in imena), vendar v resnici z veliko različnimi in še vedno ustavno dopustnimi variantami. Če bi Ustavno sodišče konkretno ustanavljalo pokrajine s konstitutivnimi elementi kot stopnjevanje sankcij zoper pasivnost Državnega zbora zaradi nespoštovanja predhodne ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča o kršitvi Ustave, bi s tem hudo poseglo v diskrecijo zakonodajalca, ki jo ima glede določitve konstitutivnih elementov pokrajin, zato bi taka odločitev Ustavnega sodišča pomenila izredno grob poseg v zakonodajno pristojnost Državnega zbora in v načelo delitve oblasti, in sicer še precej bolj kot v tako imenovani ankaranski odločbi.¹²¹ V tej znani odločbi pa je Ustavno sodišče neposredno v izreku ustanovilo občino Ankaran, ker zakonodajalec ni izvršil predhodne ustavne odločbe. Ustavno sodišče je prav tako kot drugi organi v državi zavezano k spoštovanju ustavnosti in zakonitosti, pri čemer ne sme posegati v druge veje oblasti, kar pomeni, da ne sme protipravno posegati v pristojnosti zakonodajalca in njegovo politično diskrecijo.

Razlika pred Ustavnim sodiščem med ankaransko zadevo in hipotetično presojo protiustavne pravne praznine glede neustanovljenih pokrajin ter nadaljnjo opustitvijo zakonodajalca pa seveda ni le v tem, da bi Ustavno sodišče z ustanovitvijo pokrajin kot izrazom stopnjevanja sankcij zaradi zelo verjetne opustitve izpolnjevanja obveznosti s strani zakonodajalca po predhodni ugotovitveni odločbi še precej bolj poseglo v zakonodajno pristojnost oziroma s tem povezano diskrecijo zakonskega urejanja kot v ankaranski odločbi.¹²²

¹²⁰ Razlogovanje v tem odstavku smiselno temelji na C. Ribičič, nav. delo (2011).

¹²¹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-114/11 z dne 9. junija 2011.

¹²² Pri ankaranski zadevi Ustavno sodišče ni samo določalo vseh konstitutivnih elementov občine, temveč je naredilo le zadnji korak, to je ustanovitev občine, in sicer na že opredeljenem območju, sedežu in imenu, kar je bilo vse troje predmet predhodnega refe-

Razlika je poleg tega še v tem, da je lahko Ustavno sodišče ugotavljalo kršitev Ustave zaradi neustanovitve občine Ankaran, ker je imelo predmet presoje, ki je bil Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij,¹²³ v katerem je bila pravzaprav protiustavna pravna praznina v smislu navedene občine Ankaran zaradi opustitve zakonodajalčeve aktivnosti, in da je bila poznejša ustanovitev v naslednji ustavni odločbi prek njenega izreka edini možni način, da se je s stopnjevanjem sankcij zagotovilo spoštovanje predhodne ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča o kršitvi Ustave zaradi neustanovljene občine. Pri neustanovitvi pokrajin, kot je bilo že zapisano, pa že v izhodišču sploh nimamo predmeta presoje, ki bi bil po veljavni ustavni in zakonski ureditvi pristojnosti Ustavnega sodišča lahko obravnavan v postopku ocene ustavnosti. Ugotavljanje in sankcioniranje kršitev Ustave zaradi neustanovljenih pokrajin se tako pristojnosti Ustavnega sodišča popolnoma izmakneta.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Čeprav Ustava vzpostavlja ustavne temelje za drugo raven lokalne samouprave v Sloveniji in za njeno ustanovitev, še vedno čakamo, da jo zakonodajalec z zakonodajo uresniči. Zakonodajalčeva dolgoletna opustitev izvršitve ustavne obveznosti sprejema zakona o ustanovitvi pokrajin pomeni kršitev 143. člena Ustave in tudi iz Ustave izhajajoče pravice do lokalne samouprave iz 9. člena, načela pravne države iz 2. člena in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena. Te kršitve pa, kot je bilo ugotovljeno, Ustavno sodišče ne bo moglo niti ugotavljati niti sankcionirati zaradi narave ustavne obveznosti ustanovitve druge ravni lokalne samouprave in načela delitve oblasti, ki ga mora upoštevati pri svojem ustavnosodnem odločanju. Čeprav je Ustavno sodišče najvišji varuh ustavnosti v državi, ni pred njim nobenega pravnega sredstva, s katerim bi se lahko tudi sankcionirala ustavno nedopustna opustitev zakonodajalca glede ustanovitve pokrajin, kot ugotavljamo v tem prispevku. Ni namreč v pristojnosti Ustavnega sodišča, da na zakonodajni ravni uvede pokrajine v Sloveniji. Od zakonodajalca se lahko tako zahteva zgolj politična odgovornost zaradi nespoštovanja Ustave.

Državni zbor je pristojen, da nad nosilci političnih funkcij izvaja nadzor nad njihovim delom. Tako lahko v okviru svoje nadzorne funkcije odreja parlamentarne preiskave, odloča o zaupnici in nezaupnici vlade, obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem. Kdo pa nadzoruje Državni zbor? Nad Državnim zborom ni zgolj »modrega

rendumskega vprašanja, ki je bil uspešno izglasovan, vendar pozneje neupoštevani v Državnem zboru. Glej Odlok o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij (Uradni list RS, št. 76/09).

¹²³ Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo).

neba«, kot se rado pregovorno reče za tisti organ, ki bi bil brez nadzornika, ker je podvržen nadzoru Ustavnega sodišča. Kljub temu tak nadzor nad njegovo zakonodajno dejavnostjo, ki se lahko izvaja samo ob izpolnjevanju ustavnih in zakonskih pogojev v okviru ustavnosodne kontrole, ne pomeni tudi odgovornosti poslancev na način, da bi lahko potem izgubili svoj mandat zaradi ugotovljenih kršitev Ustave. Poslanci so pri izvrševanju svojega mandata po Ustavi svobodni in niso vezani na nikakršna navodila, niti jih ne morejo volivci odpoklicati.¹²⁴ Tako se lahko zahteva njihova odgovornost edino prek institutov civilne družbe (na primer protestov, peticij) in volitev, na katerih volivci izkažejo strinjanje oziroma nestrinjanje s politiko posamezne politične stranke oziroma (strankarskega) kandidata. Pri problematiki neustanovitve pokrajin je težava, ker Ustavno sodišče sploh ne more obravnavati te kršitve zakonodajalca, kar posledično pomeni, da se težje uveljavlja politična odgovornost posameznih poslancev oziroma sklicev parlamenta, ki so prvi odgovorni za to, da še ni pokrajin v Sloveniji. Čeprav odločba Ustavnega sodišča o ugotovitvi kršitve Ustave neposredno seveda ne vpliva na mandat poslancev, ki so odgovorni za kršitve Ustave, pa ima lahko dejansko zelo velik prepričevalni vpliv na odločitve volivcev v prihodnosti pri glasovanju na volitvah.

Če bi hoteli, da Ustavno sodišče poseže v zvezi s pokrajinami, bi morale imeti pristojnost, da bi lahko obravnavalo kot predmet presoje protiustavne pravne praznine v pravnem redu kot takem, čeprav ne gre za pomanjkljivosti v katerem od že doslej veljavnih zakonov, ki bi morali urediti posamezno vprašanje. Ugotovitvena odločba Ustavnega sodišča bi v primeru te pristojnosti lahko pomenila dobrodošel pritisk na zakonodajalca, čeprav brez spornega pozitivnega aktivizma, kar bi bil lahko korak za boljše uresničevanje pravne države oziroma Ustave v zvezi s problematiko ustanovitve pokrajin.

Stanje, ko imamo v Ustavi zapisano, da obstajajo pokrajine, vendar jih v resnici ni, zato ker v zakonodajnem telesu ni mogoče doseči političnega konsenza o ustanovitvenem zakonu, je ustavnopravno nevzdržno. Lahkotnost, ki jo kaže politika do tega, je skrb vzbujajoča in v splošni javnosti žal dokaj prezrta. Bodi si bi lahko z vidika ustavnega prava spremenili Ustavo, tako da bi se iz nje črtal 143. člen, kar bi bila sicer zelo slaba rešitev, ker bi s tem zanemarili možnost decentralizacijskega prispevka, ki bi ga prinesla ustanovitev pokrajin. Bodi si bi lahko sprejeli zakon o ustanovitvi pokrajin, s čimer bi sledili evropskim gibanjem regionalizacije in izvršili iz Ustave izhajajočo obveznost. Stanje, v katerem smo že toliko let, je za pravno državo nedopustno. Ustava je zato, da se jo spoštuje. V strokovni javnosti pogosto zasledimo razprave o tem, kaj bi bilo treba spremeniti v Ustavi, pri pokrajinah pa je problem drugačen. Kljub doseženi spremembi Ustave, ki je bila politično in strokovno v veliki večini pod-

¹²⁴ Glej prvi odstavek 82. člena Ustave.

prta, ta ni zakonsko operacionalizirana, zaradi česar so v slabšem položaju vsi prebivalci Slovenije, kot če bi pokrajine obstajale. Zakonodajalec naj se torej čim prej aktivira in sprejme zakon o ustanovitvi pokrajin v skladu z določbami Ustave in s temeljnimi načeli lokalne samouprave, tako kot izhajajo iz MELLs.

Literatura

- Albert Venn Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Reprint, Indianapolis 1982, <https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf> (19. 2. 2023).
- Albin Igličar: 89. člen, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 2: Državna ureditev. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 129–133.
- Albin Igličar: Presoja posledic Zakona o pokrajinah za pravni sistem, v: Boštjan Brezovnik, Borut Holcman in Gorazd Trpin (ur.): Pokrajine v Sloveniji. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor 2020, <<http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/69>> (2. 2. 2023), str. 75–85.
- Aleš Novak: Pirova zmaga pravne države, v: Pravna praksa, 30 (2011) 24–25, str. 6–8.
- Ciril Ribičič: Nevarno ustavno sodišče?, v: Mladina, št. 24/2011, 16. junij 2011, <<https://www.mladina.si/54291/nevarno-ustavno-sodisce>> (7. 2. 2023).
- Ciril Ribičič: Regionalizacija Slovenije – zgodba o številnih zamujenih priložnostih, 2010, <http://stres.a.gape.org/projekti/26_01_2010_kaksne_pokrajine_potrebujemo/ribicic.doc> (19. 2. 2023).
- Domen Končan: Problem uresničevanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Doktorska disertacija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2022.
- Franc Grad, Igor Kaučič in Saša Zagorc: Ustavno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Igor Kaučič in Franc Grad: Ustavna ureditev Slovenije. GV Založba, Ljubljana 2008.
- Ivan Kristan: Referendumu vrniti legitimnost, Državnemu zboru pa avtoriteto, v: Igor Kaučič (ur.): Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Pomen ustavnosti in ustavna demokracija. Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 111–128.
- Janez Šmidovnik: Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana 1995.
- Janez Šmidovnik: Pokrajine dobivajo ustavne temelje, v: Uprava, 4 (2006) 1, str. 63–69.

- Lovro Šturm: Komentar 2. člena Ustave RS, I. Pravna država, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 16–43.
- Marijan Pavčnik: Argumentacija v pravu. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Marijan Pavčnik: Narava pravne države in njene prvine, v: Marijan Pavčnik (ur.): Pravna država. GV Založba, Ljubljana 2009, str. 29–55.
- Marijan Pavčnik: Teorija prava. GV Založba, Ljubljana 2011.
- Marko Novak: Zapolnitev ustavne vrzeli: nekatera problemska izhodišča ustanavljanja pokrajin, v: Boštjan Brezovnik, Borut Holcman in Gorazd Trpin (ur.): Pokrajine v Sloveniji. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor 2020, <<http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/69>> (2. 2. 2023), str. 145–154.
- Matevž Krivic: Hudo poenostavljanje ankaranskega zapleta, v: Pravna praksa, 30 (2011) 4, str. 6–8.
- Miloš Senčur: 9. člen, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 89–96.
- Miloš Senčur: 143. člen, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 2: Državna ureditev. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 352–356.
- Pokrajine v Sloveniji, (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin), Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2020, <<http://www.pokrajine.si/zbornik2020/mobile/index.html#p=1>> (31. 1. 2023).
- Rajko Pirnat: Komentar 121. člena Ustave RS, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 886–893.
- Sebastian Nerad: Pravna praznina in protiustavna pravna praznina, v: Pravna praksa, 29 (2010) 29–30, str. 6–8.
- Stane Vlaj: Komentar 9. člena Ustave RS, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 146–152.
- Stane Vlaj: Komentar 143. člena Ustave RS, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1326–1332.
- Stane Vlaj: Lokalna samouprava. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2006.